

Menschenrechte im Mittelmeer

Dana Schmalz

2019-11-27T08:16:23

Dass es Rechte gibt, die Menschen auf Grund ihres Menschseins zukommen, ist alles andere als selbsterklärend. Den moralischen Wert aller Menschen, ihre Würde anerkannt – was bedeutet es Rechte zu haben? Diese Frage bekommt drängende Relevanz, wenn es um die Reichweite menschenrechtlicher Verantwortung geht, so im Fall [S.S. und andere gegen Italien](#), der vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) anhängig ist. Der EGMR hat zu entscheiden, inwiefern die Unterstützung der libyschen Küstenwache und Koordination von Rettungsaktionen eine Verantwortung Italiens nach der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) auslöst. Der Fall ist von herausragender Bedeutung, praktisch ebenso wie theoretisch. Es geht um die Bewertung eines zentralen Elements europäischer Migrationspolitik und es geht um eine Auseinandersetzung mit der Frage, wie sich menschenrechtliche Verantwortung abgrenzen lässt, ohne dass dabei das Versprechen von Menschenrechten als solches entleert wird.

Vergangene Woche haben mehrere Organisationen Eingaben zum Fall eingereicht: Amnesty International und Human Rights Watch ([Eingabe AI/HRW](#)), das [AIRE Centre](#), der niederländische Flüchtlingsrat, [ECRE](#) und die [Internationale Juristenkommission](#) ([Eingabe AIRE u.a.](#)), sowie die [Menschenrechtskommissarin](#) des Europarats ([Eingabe MK EuR](#)). Die Argumente der Eingaben verdienen nähere Betrachtung und bieten eine Gelegenheit, über die Aussichten des Falls nachzudenken.

Der Vorfall vom 6. November 2017

Gegenstand des Verfahrens ist ein Vorfall vom 6. November 2017, bei dem mehrere Menschen ertranken. Eine Gruppe von ungefähr 150 Personen war von Libyen mit einem Schlauchboot aufgebrochen und geriet in Seenot. Die [Seenotrettungsleitstelle](#) in Rom (MRCC, Maritime Rescue Coordination Center) erhielt gegen sechs Uhr morgens Nachricht über die Notlage des Boots. Das MRCC bat daraufhin sich in der Nähe befindliche Schiffe, dem Schlauchboot zu Hilfe zu kommen. Darunter waren ein Schiff von [Sea Watch](#), ein Schiff der französischen Marine, sowie ein Schiff der libyschen Küstenwache. Sea Watch war mit dem MRCC in Kontakt und erhielt die Erlaubnis, das Boot anzufahren und Hilfe zu leisten. Das französische Marineschiff bot Hilfe an und koordinierte sich mit Sea Watch. Die Versuche, mit dem Schiff der libyschen Küstenwache Kontakt aufzunehmen, blieben erfolglos.

Was dann geschah, hat Forensic Architecture auf Grundlage von Videoaufnahmen und Berichten der Überlebenden [rekonstruiert und dokumentiert](#). So fasst es der Gerichtshof [zusammen](#) (para. 6): Das Schiff der libyschen Küstenwache kam zuerst bei dem Schlauchboot an und agierte dabei rücksichtslos und gefährlich. Die BeschwerdeführerInnen berichten, dass durch die Bugwelle des schnell heranfahrenden Schiffs Personen von Bord gerissen wurden und dass die libysche

Küstenwache keine Rettungswesten auswarf, sondern die im Meer Treibenden mit Seilen schlug und mit Waffen bedrohte. Aufforderungen der italienischen Marine, die Rettung mit der Sea Watch zu koordinieren, wies das libysche Schiff zurück. Letztlich konnte die Sea Watch mehrere Menschen aus dem Wasser retten, zahlreiche Menschen verloren ihr Leben. Einige Personen wurden auf dem Schiff der libyschen Küstenwache zurück nach Libyen gebracht. Die 17 BeschwerdeführerInnen sind Überlebende des Vorfalles, 16 von ihnen stammen aus Nigeria und einer aus Ghana. Unter den tot Geborgenen befanden sich zwei Söhne zweier der BeschwerdeführerInnen. Zwei weitere der BeschwerdeführerInnen gehörten zu denjenigen, die nach dem Vorfall nach Libyen gebracht wurden.

Verantwortung Italiens unter der EMRK?

Die Beschwerde vor dem EGMR richtet sich gegen Italien, da das MRCC in Rom zugelassen habe, dass die libysche Küstenwache an Rettungsaktionen teilnimmt, und die Antragsteller damit der Gefahr der Misshandlung und des Todes ausgesetzt habe. Aus der EMRK ergäben sich Schutzpflichten, welche erfordert hätten, dass Italien die Rettung anders koordiniert. Dass die libysche Küstenwache derartige Praktiken pflegt, habe Italien nicht unbekannt sein können. Da Italien die libysche Küstenwache finanziell und operationell unterstützt, stellt sich darüber hinaus in weiterem Sinn die Frage, inwiefern die systematischen Rechtsverletzungen durch libysche Stellen Italien zuzurechnen sind.

Erste und zentrale Frage des Verfahrens wird die Anwendbarkeit der EMRK nach Artikel 1 sein. Soweit die EMRK anwendbar ist, stellt sich die Frage nach einer Verletzung von Artikel 2 EMRK, dem Recht auf Leben, Artikel 3 EMRK, dem Verbot unmenschlicher Behandlung, sowie von Artikel 4 des 4. Zusatzprotokolls, dem Verbot der Kollektivausweisung, bezüglich der nach Libyen zurückgebrachten Personen, und nach einer Verletzung von Artikel 13 EMRK, dem Recht auf eine wirksame Beschwerde.

Nach Artikel 1 EMRK sind Staaten gegenüber „allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen“ zur Sicherung der Rechte und Freiheiten aus der Konvention verpflichtet. Staaten sind auf dem eigenen Territorium grundsätzlich an die EMRK gebunden und unter gewissen Bedingungen auch extraterritorial. Wann extraterritorial Hoheitsgewalt besteht, hat der Gerichtshof in der Vergangenheit an verschiedenen Kriterien festgemacht. Mit Blick auf den konkreten Fall lautet die Frage: Bestand durch die Handlungen Italiens – bei der akuten Koordination durch das MRCC oder durch vorangegangene Kooperation und Unterstützung der libyschen Küstenwache – ein ausreichend enger Bezug zu dem, was den BeschwerdeführerInnen widerfuhr?

Die [Eingabe AI/HRW](#) zitiert den generellen Maßstab von „Kontrolle und Herrschaft“ (*control and authority*) über eine Person und verweist auf den Fall [Ila#cu u.a. gegen Moldawien und Russland](#), bei dem der Gerichtshof „entscheidenden Einfluss“ (*decisive influence*) als Kriterium ansetzte. Ebenso wie im vorliegenden Fall ging es dort um die Verantwortlichkeit für Handlungen, die Organe eines anderen Staates ausführten. Dass hier mit Libyen der andere Staat selbst nicht Mitglied der

EMRK ist, dürfte den Vergleich nicht schwächen, sondern eher stärken. Weiter betont die Eingabe, dass für wesentlichen Einfluss keine physische Kontrolle (im Sinne einer Besatzung) des anderen Staates notwendig ist. Die [Eingabe AIRE u.a.](#) zitiert ebenfalls den Fall *Ilaşcu* und betont zusätzlich den dort auch genannten Maßstab von „ausreichend naheliegenden Auswirkungen“ (*sufficiently proximate repercussions*). Weiter zitiert sie EGMR-Rechtsprechung, die den in zwischenstaatlichen Abkommen eingegangenen Verpflichtungen sowie der Möglichkeit der Kontrolle eine Rolle bei der Bewertung von Hoheitsgewalt einräumt. Im Ergebnis spricht sie sich dafür aus, dass Anweisungen im Zusammenhang der Seenotrettung eine Verantwortung bedingen können und dass die Einbettung menschenrechtlicher Pflichten in die Vorgaben des Seerechts vorliegend zu beachten sei.

Refoulement – oder Zurechnung der Menschenrechtsverletzungen durch die libyschen Stellen?

Die massiven Menschenrechtsverletzungen, die MigrantInnen in Libyen ausgesetzt sind, bedürfen kaum erneuter Ausführungen (siehe dazu z.B. [hier](#) und [hier](#)). Die Eingaben stellen diese katastrophalen Bedingungen dar und verweisen auf entsprechende Berichte. Insofern scheint eindeutig, dass eine Zurückweisung in diese Zustände eine Verletzung von Artikel 3 EMRK darstellen würde. Mit Blick auf den Fall stellt sich aber die Frage, wo eine solche Zurückweisung anzusetzen ist.

Im Fall [Hirsi Jamaa](#), der ebenfalls die italienisch-libysche Kooperation und die Hinderung von Migration über das Mittelmeer betraf, fiel die Anwendbarkeit der EMRK mit der Präsenz von Personen in der Einflussosphäre des verantwortlichen Staates zusammen. Wenn Personen bereits an Bord eines italienischen Schiffs sind, liegt in der Übergabe an libysche Stellen eine Verletzung des Artikel 3 EMRK. Was aber, wenn Italien zwar Kontrolle über die Aktionen hat, aber die Personen zu keinem Zeitpunkt der libyschen Einflussosphäre entkommen waren? Zu denken ist einerseits an eine Verpflichtung auf Grundlage der Möglichkeit, die Personen aus der Notlage zu retten. Vergleichbare Fragen stellen sich im Fall [M.N. u.a. gegen Belgien](#), der ebenfalls vor dem EGMR anhängig ist. Das hätte im vorliegenden Fall erfordert sicherzustellen, dass Personen nach der Rettung an ein Schiff übergeben werden, das sie nach Europa bringt. Die [Eingabe AIRE u.a.](#) ebenso wie die [Eingabe MK EuR](#) setzen sich mit diesen Fragen auseinander und betonen, dass eine Seenotrettungskoordination nur dann Verantwortung für die Rettung an einen anderen Staat übertragen darf, wenn sichergestellt ist, dass dieser die see- und menschenrechtlichen Pflichten wahr.

Andererseits wäre auch denkbar, die Kooperation mit Libyen bei der Migrationskontrolle als solche als Verletzung von Artikel 3 EMRK zu werten. Dann wäre nicht eine Zurückweisung in unmenschliche Behandlung, sondern eine Zurechnung dieser Bedingungen Grundlage der Verantwortung Italiens unter der EMRK. Das hieße auch, dass nicht nur ein Vorfall wie der vom 6. November 2017 eine Verantwortung Italiens auslöst, sondern die in libyschen Lagern herrschenden

Bedingungen allgemein. Auch hierzu äußert sich die [Eingabe AIRE u.a.](#), unter anderem mit Verweis auf Artikel 16 der [Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts](#). Letztlich hängt die Frage, worin eine Verletzung von EMRK-Garantien liegt, also eng mit der Frage zusammen, worauf sich die Anwendbarkeit der EMRK stützt und erstreckt.

Die Eingaben beschreiben die weitreichende Kooperation zwischen Italien (bzw. der EU als ganzer) und Libyen bei der Migrationskontrolle. Insbesondere die [Eingabe MK EuR](#) betont mehrfach auch die Verantwortung anderer Mitgliedstaaten und der EU als ganzer (e.g. para. 19). Die EU [beschloss](#) im Frühjahr 2013, Libyen bei der „Sicherung der Seegrenzen“ zu unterstützen. 2017 schloss Italien ein bilaterales Memorandum of Understanding (MoU) with Libyens Nationaler Einheitsregierung und unterstützte die Aktivitäten der Küstenwache in der Folge finanziell und operationell. Vor allem die [Eingabe AI/HRW](#) enthält ausführliches Material zu den Bedingungen in Libyen und der Unterstützung durch Italien.

Die Reichweite von Menschenrechtspflichten und der Anspruch, Rechtlosigkeit zu verhindern

Ein für den Fall *S.S. u.a. gegen Italien* wohl ebenfalls erhebliches Dokument ist keine Eingabe vor dem EGMR – sondern eine [Vorlage](#) zur Anklagebehörde des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) vom Juni dieses Jahres. Die von zwei Anwälten aus Paris eingereichte Vorlage fordert die Anklagebehörde auf, eine Untersuchung zur Situation von MigrantInnen in Libyen einzuleiten, und zwar bezüglich der Verantwortung europäischer EntscheidungsträgerInnen unter internationalem Strafrecht. Die Aussichten der Vorlage lassen sich [skeptisch sehen](#) – dazu vielleicht bei anderer Gelegenheit. Aber in dem 240 Seiten starken Dokument findet sich eine äußerst detaillierte Darstellung der italienischen und europäischen Kooperation mit Libyen, einschließlich des Wissens um und der Ermöglichung massiver Menschenrechtsverletzungen. Die Vorlage ist bemerkenswert als Dokumentation, und die Frage nach individueller Verantwortlichkeit für Verbrechen gegen die Menschlichkeit wirft ihr Licht auch auf die Frage nach staatlicher Verantwortung.

Letztlich geht es in diesem Fall wie in anderen aktuell anhängigen Fällen, die den Zugang zu Schutz betreffen, darum, schlüssige Kriterien der Abgrenzung zu entwickeln. Es ist richtig, dass Menschenrechte nicht bedeuten, dass jeder Staat gegenüber jedem Menschen auf der Welt zum Schutz dieser Rechte verpflichtet ist. Aber es ist auch richtig, dass das wohl grundlegendste Ziel von Abkommen wie der EMRK ist, Bedingungen von Rechtlosigkeit zu verhindern. Die Auslegung des Artikel 1 EMRK steht vor diesem Hintergrund. In diesem Sinne beginnt die [Eingabe AI/HRW](#) mit dem Hinweis auf das Ziel der Konvention „Rechte zu schützen, die nicht theoretisch oder illusorisch, sondern konkret und wirksam sind.“ Diese Formel zitierte auch Paolo Mengozzi in seinem Schlussantrag zum Fall *X und X* (para. 158). Was notwendig ist, um Rechte der EMRK konkret und wirksam zu machen, darüber lässt sich streiten. Doch es sprechen starke Argumente dafür, dass die

Praxis Italiens und der EU bei der Kooperation mit Libyen diese Rechte aushöhlt und verletzt.

